

0-785308

На правах рукописи

МЕЛЬНИКОВ Николай Васильевич

**ПРОКУРАТУРА РОССИИ И ЕЕ РОЛЬ
В ОБЕСПЕЧЕНИИ КОНСТИТУЦИОННЫХ
ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН**

Специальность 12.00.02 — конституционное право;
муниципальное право

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени
доктора юридических наук

Ростов-на-Дону

2001

Диссертация выполнена на юридическом факультете
Ростовского государственного университета

Научный консультант –
доктор юридических наук, профессор Н.С. Бондарь

Официальные оппоненты:

доктор юридических наук, профессор А.А. Безуглов
доктор юридических наук, профессор Г.А. Гаджиев
доктор юридических наук, профессор В.Д. Ломовский

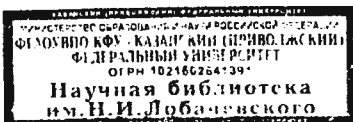
Ведущая организация

НИИ проблем законности и правопорядка
при Генеральной прокуратуре Российской Федерации

Защита состоится «12» октября 2001 г. в 12 часов на
заседании диссертационного совета Д.502.808.01 по присуждению ученой сте-
пени доктора юридических наук Северо-Кавказской академии государствен-
ной службы (344007, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70, а. 512).

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке СКАГС.

Автореферат разослан «5» сентября 2001 г.



Ученый секретарь

диссертационного Совета

кандидат юридических наук, доцент

Ю.Р. Догадайло



Ю.Р. Догадайло

Актуальность темы диссертационного исследования. Принятие 12 декабря 1993 г. Конституции РФ явилось важным этапом на пути становления России как демократического правового государства. Юридической констатацией стало не только само по себе разделение властей, но и становление в качестве самостоятельной судебной власти, закрепление и конституционное гарантирование прав и свобод человека и гражданина, утверждение новой системы организации власти как власти многонационального народа Российской Федерации.

В то же время нынешнее противоречивое состояние демократических преобразований, экономический кризис, рост преступности, коррупция определяют актуальность поиска путей дальнейшего развития российской государственности.

Не пытаясь охватить все проблемы современного развития, проанализировать их причины, в настоящей работе предпринята попытка объяснить необходимость определения места прокуратуры в конституционной системе разделения властей, значения этого органа в России, его роли в обеспечении конституционных прав и свобод граждан.

Конституция РФ оставила открытым вопрос о месте прокуратуры в системе органов власти, система прокурорских органов рассматривается с позиции организации прокурорской деятельности, вследствие чего конституционный аспект в правовой теории остался неразработанным: конституционное закрепление деятельности органов прокуратуры ограничилось лишь указанием в ст.129 Конституции на ее единую централизованную систему и порядок назначения Генерального прокурора РФ, прокуроров субъектов Российской Федерации, а также иных прокуроров.

Однако, по мнению автора, именно прокуратура, являющаяся государственно-властным органом, должна быть необходимым условием укрепления Российского государства, поскольку она призвана охранять и защищать права и свободы как самостоятельные ценности, исключать всякие попытки действовать неправовыми средствами, от кого бы они ни исходили.

Все сказанное предопределяет актуальность исследования на конституционном уровне роли прокуратуры в деятельности по обеспечению прав и свобод человека и гражданина, выполнению правозащитных функций в отношении общества и личности. Особое значение имеет установление места прокуратуры в едином конституционном меха-

низме реализации прав личности в современных условиях судебной реформы и острых дискуссий о путях совершенствования законодательства о прокуратуре, ее функциях и полномочиях в правоохранительной деятельности.

В диссертации прокурорский надзор рассматривается как конституционно-правовой институт обеспечения прав и свобод граждан. При этом значительное внимание уделяется социально-юридическому механизму защиты конституционных и отраслевых прав и свобод граждан, а также механизму прокурорского реагирования по их обеспечению.

Проведено исследование законодательства и других правовых актов, регулирующих основные формы деятельности прокурорской власти (прежде всего прокурорского надзора) по обеспечению конституционных прав и свобод граждан. Обосновываются рекомендации и предложения по дальнейшему совершенствованию норм Конституции РФ и федерального (в том числе конституционного) законодательства.

Степень разработанности темы, комплексный характер исследуемой проблемы обусловили многоплановость поставленных в настоящей диссертации вопросов и необходимость обращения к литературе, освещающей различные аспекты темы. Важное общетеоретическое и методологическое значение для раскрытия конституционных основ организации и деятельности прокуратуры, ее роли в обеспечении конституционных прав и свобод граждан имеют фундаментальные теоретико-правовые и государствоведческие исследования о содержании и формах осуществления народовластия и основах правового положения личности: С.С. Алексеева, М.В. Баглая, Д.Н. Бахраха, А.А. Безуглова, А.А. Белкина, Н.А. Бобровой, Н.С. Бондаря, Н.В. Витрука, Л.Д. Воеводина, Г.А. Гаджиева, Ю.П. Еременко, Д.Л. Златопольского, В.Т. Кабышева, Д.А. Керимова, Е.И. Козловой, О.Е. Кутафина, В.В. Лазарева, В.О. Лучина, А.В. Малько, Г.В. Мальцева, Н.И. Матузова, Н.А. Михалевой, Л.А. Морозовой, В.С. Нерсисянца, Л.А. Николаевой, Ж.И. Овсепян, В.С. Основина, В.А. Патюлина, В.А. Ржевского, Ф.М. Рудинского, Ю.И. Скуратова, Ю.А. Тихомирова, Б.Н. Топорнина, И.Е. Фарбера, В.Е. Чиркина, М.А. Шафира, Б.С. Эбзеева, Л.С. Явича и других авторов.

Одновременно были использованы работы, специально посвященные исследованию организационных и институциональных механизмов реализации конституционных прав и свобод граждан: Б.К. Бегичева, С.А. Иванова, В.А. Кучинского, В.М. Лебедева, Р.З. Лившица, Е.А. Лукашевой, С.П. Маврина, А.С. Мордовца, И.В. Ростовщикова, О.В. Смирнова, Е.Б. Хохлова, Б.Ф. Хрусталева; становлению конституционных основ прокурорского надзора и отдельным аспектам кон-

ституционного регулирования прокурорской деятельности: П.Д. Альбицкого, В.И. Баскова, С.Г. Березовской, А.Д. Бойкова, Г.И. Бровина, К.Д. Бурмистрова, В.В. Долежана, С.А. Емельянова, Ю.В. Кима, В.В. Ключкова, А.Ф. Козлова, О.В. Мартышина, В.М. Савицкого, А.П. Сафонова, А.Я. Сухарева, В.С. Тадевосяна, В.В. Тараненко, В.М. Точиловского, А.А. Чувилева, А.В. Чурилова, В.Д. Ювского и др.

Из большого числа произведений отраслевого характера, посвященных различным проблемам прав и свобод граждан, защите их органами прокуратуры, были привлечены работы авторов по наиболее принципиальным вопросам теории и практики прав граждан, осуществления прокурорского надзора и проведения судебной реформы: П.Д. Альбицкого, А.Д. Берензона, В.Г. Даева, А.Г. Звягинцева, И.И. Карпеца, И.Я. Киселева, Т.Ю. Коршуновой, В.Д. Ломовского, Ю.А. Ляхова, Р.А. Мамедова, И.И. Маршунова, В.Г. Мелкумова, Б.И. Миронова, А.Я. Мыцыкова, Ю.Г. Орлова, С.В. Парадеевой, А.С. Пашкова, В.Г. Розенфельда, К.Ф. Скворцова, Ю.И. Стецовского, Л.А. Сыроватской, М.С. Шалумова и др.

Рассмотрение в отечественной литературе соответствующих сторон исследуемой проблемы в новых условиях государственно-правового развития российского общества не исключает необходимости дальнейших теоретических исследований в плане комплексного анализа вопросов организации прокурорской власти и ее важнейшей формы — осуществления прокурорского надзора в процессе обеспечения конституционных прав и свобод граждан России. Указанными обстоятельствами и предопределен выбор темы настоящей диссертации.

Основная цель диссертационного исследования состоит в определении места прокуратуры в системе органов государственной власти сквозь призму ее роли в обеспечении конституционных прав и свобод граждан России. Понятия прокурорского надзора и уголовного преследования рассматриваются как формы осуществления прокурорской власти, даются их определения. Последовательно анализируются признаки прокурорской власти. Исследуется роль прокуратуры в социально-юридическом механизме обеспечения законности и защиты прав и свобод граждан на стадии реализации как конституционного, так и отраслевого (специального) статуса граждан, в том числе особо нуждающихся в социальной и правовой защите. Дается понятие механизма прокурорского реагирования по обеспечению прав и свобод граждан и анализируются его основные элементы. Приведены меры совершенствования правовых основ, необходимые для повышения эффективности деятельности прокуратуры по защите прав и свобод человека и гражд-

данина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

Методологическая основа диссертационного исследования предполагает отказ от идеологизированных подходов к анализируемым проблемам, базируется на современных методах познания, включающих как общенаучные (диалектико-материалистический, системный, социологический, переход от общего к особенному и конкретному, сочетание аналитических методов познания с синтезом его результатов, индуктивный и дедуктивный подходы в исследовании и др.), так и специальные (сравнительного правоведения, нормативно-логический, историко-юридический, структурно-функциональный). Применение названных методов позволило провести в рамках поставленных задач обобщение различных сторон сложной и противоречивой правовой действительности современного российского общества, выработать некоторые предложения и рекомендации по определению места прокуратуры России в конституционной системе разделения властей, ее роли в обеспечении конституционных и отраслевых прав и свобод граждан.

Источниковедческую основу исследования составили выводы, содержащиеся в специальной литературе — в трудах по общей теории государства и права, конституционному, административному праву, уголовному, гражданскому праву и процессу, а также по другим отраслям юридической науки — прокурорскому надзору, судостроительству — в той мере, в какой они касаются конституционных основ обеспечения прав и свобод граждан, осуществления прокурорского надзора по их защите. Характер исследования потребовал также привлечения политологической, экономической, философской, психологической литературы.

Объектом диссертационного исследования является деятельность прокуратуры по осуществлению прокурорского надзора и уголовного преследования как важных проявлений и форм организации и функционирования прокурорской власти в Российской Федерации по обеспечению конституционных прав и свобод граждан. Диссертационное исследование направлено на выявление законодательных основ этой деятельности, характера конституционного регулирования ее основных принципов и особенностей реализации конституционных норм, касающихся прав и свобод граждан, в сфере осуществления функций прокурорского надзора.

В диссертации приводятся некоторые обобщенные данные практики работы прокурорских органов по указанным направлениям, как опубликованные в центральной и местной печати, так и на примерах деятельности органов прокуратуры России, Ростовской области, а также

полученные лично автором в процессе работы Красносулинским городским прокурором, прокурором Ленинского района г. Ростова-на-Дону, заместителем прокурора Ростовской области, председателем научно-консультативного совета при прокуратуре Ростовской области, членом ученого совета юридического факультета Ростовского государственного университета.

Научная новизна диссертации проявляется как в самом подходе к исследованию поставленной проблемы, рассматриваемой комплексно и многопланово, так и в предлагаемых решениях ряда конкретных вопросов, что нашло выражение в основных положениях и выводах, разработанных автором и выносимых им на защиту:

1. Изучение истории создания и деятельности прокуратуры в зарубежных странах показывает, что изначально на прокуратуру как государственный институт возлагались функции поддержания обвинения в суде, уголовного преследования. При этом во многих государствах (романо-германской правовой системы, в постсоциалистических странах) за прокуратурой исторически была закреплена функция надзора, что позволяет рассматривать прокурорский надзор и уголовное преследование как относительно самостоятельные формы осуществления прокурорской деятельности и, соответственно, важные институты защиты прав и свобод человека и гражданина. В России прокуратура была создана как властный контрольный и надзорный орган (несмотря на отсутствие законодательного закрепления принципа разделения властей). И даже при изменении ее функций (как, например, в процессе Судебной реформы 1864 г.) прокуратура сохранялась как властный орган надзора за исполнением законов, уголовного преследования и участия в суде.

2. Основные направления исторического развития института прокурорского надзора во многом определялись и определяются поиском оптимального баланса в защите частных и публичных интересов. В настоящее время место прокуратуры в системе государственно-правовых институтов определяется ее функциями как органа обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, *защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства*, что позволяет выработать единое отношение к их защите. Деятельность прокурора по обеспечению прав и свобод граждан предопределяется наличием в конкретном деле нарушенного интереса личности и охраняемых законом интересов общества и государства.

3. Рассмотрение конституционной природы прокурорского надзора как института обеспечения прав и свобод граждан приводит к выводу, что некоторая пробельность и неопределенность в действующем кон-

ституционном регулировании не позволяет наметить стройную концепцию развития прокуратуры, выявить ее соотношение с другими ветвями государственной власти с учетом уровня общественного развития в России, ее культуры и традиций, соответствующей системы «сдержек и противовесов». В диссертации обосновано, что в условиях реализации идеи разделения властей прокуратура наделена государственно-властными полномочиями, уполномочена государством на осуществление его задач и функций, действует в установленном законом порядке, что представляет собой важные характеристики прокуратуры как органа государственной власти.

4. Через соответствующие формы государственной деятельности происходит осуществление определенного вида государственной власти. Несовпадения количества форм государственной деятельности и видов власти преодолимы за счет признания прокурорского надзора и уголовного преследования формами прокурорской деятельности, которую предлагается закрепить как соответствующую (четвертую) ветвь государственной власти.

5. Институционализация прокурорского надзора как средства защиты прав и свобод граждан происходит не потому, что учреждается прокуратура, а потому, что с возникновением законности в государстве появляются органически связанные между собой объективные потребности в обеспечении ее единства и направленная на это функция надзора. В диссертации подчеркивается необходимость закрепления именно самостоятельной прокурорской власти, что будет соответствовать потребностям общественного развития (соотношения общественных сил в России), обосновывается невозможность подчинения прокуратуры какой-либо другой ветви власти (законодательной, исполнительной, судебной), поскольку это приведет к разрушению складывающейся в государстве системы «сдержек и противовесов», усилит опасность нарушения законов.

6. Прокурорская власть выступает одной из важных сторон воплощения народовластия, обеспечивает формы, методы организации и осуществления полновластия народа, включает в сферу своего воздействия общественные отношения, обладающие повышенной ценностью для государства. Впервые на конституционном уровне исследуется прокурорская деятельность как вид государственной власти, раскрывается ее содержание, дается определение прокурорской власти, формами осуществления которой являются прокурорский надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением действующих на территории РФ законов, а также уголовное преследование.

7. Основные характеристики прокурорской власти могут быть раскрыты на основе сочетания в ней социально-волевых и юридических начал. Выделяются и подробно анализируются ее специфические признаки, которые отличают прокурорско-надзорную власть от других видов государственно-властной деятельности. С учетом исследования форм осуществления и признаков прокурорской власти впервые на конституционном уровне даются определения прокурорского надзора и уголовного преследования.

8. Важное место принадлежит прокурорской власти в социально-юридическом механизме защиты конституционных и отраслевых прав и свобод граждан. При этом подтверждается, что в системе гарантий следует различать собственно гарантирование прав и свобод и их реализацию. Система гарантирования прав и свобод граждан состоит из общих условий, а также юридических и иных специальных средств, путем применения которых прокуратура обеспечивает их правомерную реализацию, а в необходимых случаях — и охрану. Именно в этой сфере, а не во всех элементах, прокуратура выступает участником социально-юридического механизма обеспечения прав и свобод граждан.

9. Природа прокурорско-надзорных средств и их роль в реализации прав и свобод граждан таковы, что они нуждаются в конституционно-правовом закреплении. Реализация прав и свобод как элемента конституционного статуса граждан возможна вне конкретных правоотношений, что воплощается, в частности, в превентивной деятельности прокуратуры по защите прав граждан. Активизация конституционно-надзорных функций на уровне конституционно-правовых отношений является организационно-правовой конкретизацией механизма обеспечения конституционного статуса граждан, когда одним из полномочных представителей государства на соответствующем уровне (в конституционных правоотношениях) может выступать прокуратура. Наконец, надзорная деятельность прокуратуры в полной мере реализуется на более конкретной стадии — стадии обеспечения отраслевого (специального) статуса граждан.

10. Среди форм реализации правовых норм особое место занимает применение права как комплексная властная деятельность прокуратуры по защите прав и свобод граждан, сочетающая в себе разные правоприменительные акты. Автором анализируются стадии правоприменительной деятельности прокуратуры как определенной последовательности действий, выполняемых в ходе применения прокуратурой норм права. При этом полномочия прокуратуры обладают существенными особенностями, что предопределяет необходимость конституционного

уровня их нормативно-правового закрепления. С этим связано и то обстоятельство, что прокурорский надзор в части, касающейся контроля за законностью правовых актов, содержит признаки конституционного надзора, так как прокуратура наделена полномочиями по опротестованию неконституционных правовых актов поднадзорных субъектов. Существенным недостатком, препятствующим устранению противоречащих Конституции РФ нормативно-правовых актов, является отсутствие у Генерального прокурора РФ права на обращение с запросом в Конституционный Суд РФ.

11. Функции прокуратуры на стадии реализации отраслевого статуса граждан в процессе надзора за соблюдением личных, политических и социально-экономических прав и свобод весьма обширны, что представляется вполне оправданным с точки зрения защиты прокуратурой частных интересов. Сужение же сферы прокурорского надзора до надзора за исполнением ряда законов было бы неверным, искажающим саму суть законодательного определения места и роли прокуратуры, целей ее деятельности по обеспечению верховенства закона, единства и укрепления законности. Приказы Генерального прокурора РФ, определяющие направления деятельности прокуратуры, должны в полной мере учитывать и исходить из конституционно значимых целей прокурорского надзора в соответствующей сфере общественных отношений.

12. На основе предложенного в диссертации авторского понимания механизма прокурорского реагирования по обеспечению прав и свобод граждан обосновываются основные направления повышения эффективности функционирования данного механизма. Автор исходит из той позиции, что внесенный акт прокурорского реагирования и согласованные действия других участников прокурорско-надзорных правоотношений, которым он адресован, составляют механизм реализации заключительной стадии прокурорско-надзорной деятельности — принятия мер к предупреждению и устранению нарушений законности, а также причин и условий, им способствующих. А сами полномочия прокуроров при реализации надзорной функции рассматриваются исходя из властной компетенции, связанной с государственным принуждением или убеждением. Проводится анализ основных актов прокурорского реагирования на нарушения прав и свобод граждан, прежде всего особо нуждающихся в социальной и правовой защите.

13. Совершенствование правовых основ, направленное на обеспечение эффективного функционирования прокуратуры как органа защиты прав и свобод граждан, согласованности действий всех ветвей

власти, должно базироваться на системе «сдержек и противовесов». Наряду с обоснованием необходимости укрепления правового статуса прокуратуры как органа, входящего в систему государственной власти, и выделения в Конституции РФ раздела о прокуратуре, автору представляется важным закрепить в ст. 10 и 11 Конституции РФ самостоятельность прокурорской власти, а в отдельной главе «Прокурорская власть» — ее осуществление посредством прокурорского надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением действующих на территории РФ законов, а также посредством уголовного преследования. С учетом этого прокурорская система должна устанавливаться Конституцией РФ и федеральным конституционным законом, а полномочия, организацию и порядок деятельности прокуратуры РФ, как и судов (ч. 3 ст. 128 Конституции РФ), надлежит определять федеральным конституционным законом.

14. Необходимо предусмотреть в ч. 1 ст. 104 Конституции РФ право законодательной инициативы Генерального прокурора РФ, а в ч. 2 и 4 ст. 125 Конституции РФ закрепить его право обращения с запросом в Конституционный Суд РФ. В Конституции РФ следует отразить, что прокуратура РФ составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору РФ и что Генеральный прокурор РФ назначается и освобождается от должности Советом Федерации по представлению Президента РФ. Однако назначение прокуроров субъектов РФ должно производиться Генеральным прокурором РФ самостоятельно, без согласования с субъектами РФ.

15. При совершенствовании законодательства в Конституции РФ следует определить общие цели и направления деятельности прокуратуры. Причем функции прокуратуры необходимо изложить применительно к п. 2 и 3 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». Вместе с тем не требует самостоятельного закрепления такая функция, как надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, так как все сферы прокурорско-надзорной деятельности (надзор за исполнением законов, надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание, предварительное следствие, и т. д.) направлены на защиту именно прав и свобод граждан. Эта правозащитная функция прокуратуры должна быть подтверждена в Федеральном конституционном законе «О прокуратуре Российской Федерации».

Практическая значимость и апробация результатов исследования. Автором обоснованы рекомендации и предложения по дальнейшему

совершенствованию норм Конституции, регулирующих место и роль прокуратуры в конституционной системе разделения властей как органа обеспечения и защиты прав и свобод граждан. В приложении к диссертации даны предложения законодательного характера, которые могут быть использованы при изменении и дополнении Конституции РФ.

Проведенный в диссертации анализ законодательства и других правовых актов, регулирующих осуществление прокурорской власти и формы ее деятельности (прежде всего — прокурорский надзор) по обеспечению конституционных прав и свобод граждан, позволяет рассматривать соответствующие положения в качестве практического пособия для работников правоохранительных органов. Основные выводы и предложения, сформулированные в диссертации, могут быть использованы в научной и учебной юридической литературе, в преподавании курсов государственного, административного права, прокурорского надзора.

Диссертационная работа обсуждена и рецензирована на кафедре муниципального права и управления Ростовского государственного университета.

В ходе изучения вопросов темы автором диссертации было опубликовано более 20 научных работ, в том числе три монографии: «Реализация прав граждан на труд: Роль прокуратуры в обеспечении конституционного права граждан России на труд» (в соавторстве с заслуженным деятелем науки РФ, доктором юридических наук, профессором В.А. Ржевским), «Конституционные основы организации и деятельности прокуратуры России», «Надзор прокуратуры за соблюдением конституционных прав и свобод граждан России».

Сформулированные в них выводы нашли применение при проведении диссертантом занятий по отдельным темам курса государственного права на юридических факультетах Ростовского государственного университета и Южно-Российского гуманитарного института. Кроме того, основные теоретические положения были апробированы в выступлениях автора на ежегодных научных сессиях преподавателей и аспирантов юридических факультетов, научно-практических конференциях, прошедших в 1997–2001 гг. в городах Краснодаре, Волгограде, Ростове-на-Дону, Москве, Ле Ман (Франция).

Автор неоднократно выступал с лекциями по вопросам осуществления прокурорского надзора по обеспечению конституционных прав и свобод граждан перед студентами, работниками государственных органов и населением. Так, в апреле 2000 г. диссертант выступил с докладом на тему: «Место прокуратуры в системе органов государствен-

ной власти России» на научно-практической конференции в Институте повышения квалификации руководящих кадров прокуратуры России в г. Москве. В настоящее время обучение по отдельным темам курсов конституционного права и прокурорского надзора в ряде вузов г. Ростова-на-Дону проводится на основе указанных монографий и других научных работ автора. Общий объем публикаций — более 34 п.л.

Структура и содержание диссертации

Диссертация состоит из введения, четырех глав, заключения, приложения, списка использованной литературы.

Во введении обосновывается актуальность темы, излагаются цели, задачи, методология исследования, формулируются выводы, отмечается их научная новизна, показывается практическая значимость диссертации и характер апробации ее основных положений.

Первая глава — «Прокуратура и личность: история становления и развития прокуратуры как института защиты прав и свобод человека и гражданина» — посвящена исследованию закономерностей возникновения прокуратуры в зарубежных странах и России, функций, возложенных на нее в разные периоды времени; ее исторического предназначения, места в системе государственных органов; роли в обеспечении и защите прав и свобод граждан.

При этом в диссертации прокуратура рассматривается как государственный орган защиты прав и свобод граждан, процесс институционализации прокурорского надзора в России раскрывается в соответствии с ее надзорными полномочиями и уголовным преследованием. В работе проанализирована идея, заложенная при создании прокуратуры: последняя должна быть не карательным органом, а системой, обеспечивающей справедливость и законность.

Как зарубежный, так и отечественный опыт становления и функционирования прокуратуры показывает, что она представляла собой властный орган надзора за исполнением законов, уголовного преследования и участия в суде, выполнявший правозащитные функции.

История социалистического и постсоциалистического периодов развития прокуратуры свидетельствует о том, что как государственный орган она выполняла предписанные ей государством функции: от тотального надзора за всеми, включая граждан, до защиты частного и публичного интереса. С момента законодательного закрепления института частной собственности в России получает активное развитие система частного права. Без этого невозможно формирование гражданского

общества, правового государства, стимулирование частнопредпринимательской деятельности.

Но, не умаляя значения автономии личности, невмешательства в сферу ее частных интересов, автор диссертации исходит из того, что не это является главной целью гражданского общества. Она заключается в удовлетворении материальных и духовных потребностей, в создании условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, а государство в данном случае приобретает характер социального государства (Н.С. Бондарь).

При этом функции государственной власти, в конечном счете, также должны отвечать интересам всех. Соответственно, посредством осуществления прокурорского надзора государство призвано охранять и защищать не только публичный, но и частный интерес. Поэтому частное право опирается на публичное, без которого оно не может быть обеспечено.

Одновременно обосновывается тот факт, что функционирование государства в качестве общесоциального института составляет предмет регулирования публичного права. В нем интересы всего общества отражены наиболее полно, поскольку вся деятельность государства должна быть нацелена на их удовлетворение. Но хотя частное право и регулирует отношения отдельных лиц, направленные на удовлетворение их частных интересов, оно также выражает интересы всех путем установления принципов и правил этих отношений, образующих «общественный правопорядок», который соответствует интересам всего общества, т.е. образует публичный интерес (А.В. Кряжков).

Все это позволяет утверждать, что защита частного и публичного интереса прокурорско-надзорными средствами имеет важное значение и должна обеспечиваться равным образом. Российское законодательство закрепляет публичные и частные интересы и средства их обеспечения через компетенцию государственных органов, призванных защищать их в рамках своих полномочий. В этих целях органы прокуратуры осуществляют надзор за исполнением законов и уголовное преследование. Для защиты частного и публичного интереса прокуратура наделена необходимыми средствами воздействия. Функция надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина обособлена в гл. 2 разд. III ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», что, безусловно, не означает противопоставления надзорной деятельности по защите публичного интереса частному. И законодатель, и публичная практика исходят из единства прав и обязанностей граждан, их коллективов, обеспечения законных интересов общества и государства.

Это предопределяет, в свою очередь, то, что в работе прокуратуры приоритетами являются: укрепление государства, развитие федерализма, сохранение единого правового пространства страны, защита частной и государственной собственности. Правозащитная деятельность, обеспечение соблюдения законов, отстаивающих экономическую свободу, — главные надзорные функции прокуратуры.

История развития прокуратуры раскрывается с позиции преемственности правового регулирования прокурорско-надзорной деятельности, отраслей надзора, системы и принципов ее организации. С момента возникновения прокуратуры в России и до наших дней складывались и сейчас законодательно закреплены следующие отрасли прокурорского надзора: надзор за исполнением законов и законностью правовых актов; надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие; надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу; участие в рассмотрении дел судами (с осуществлением уголовного преследования, а также реализацией полномочий по опротестованию противоречащих закону решений, приговоров, определений и постановлений судов).

Одновременно отмечается, что надзор за исполнением законов и законностью правовых актов (бывший «общий надзор») сохранился и в действующем законодательстве о прокурорском надзоре в редакции Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» от 10 февраля 1999 г., полномочия прокуратуры в этой сфере прокурорского надзора являются формой осуществления прокурорской власти.

Анализируя историческое развитие прокуратуры, автор останавливается на том, что прокурорский надзор за следствием и дознанием имеет самостоятельные задачи, полномочия и средства реализации, которые не совпадают с уголовным преследованием. Обращается внимание на то, что, осуществляя надзор за указанными органами, прокурор вправе давать обязательные для исполнения указания, его решения имеют обязательную силу, т.е. он обладает императивными полномочиями. Кроме того, органы прокуратуры самостоятельно осуществляют предварительное расследование.

В диссертации подчеркивается, что в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» закреплено осуществление прокуратурой своих полномочий независимо от каких бы то ни было государственных органов власти и управления, органов местного самоуправ-

ления, общественных объединений и должностных лиц при подчинении только Генеральному прокурору РФ, который назначается на должность и освобождается от должности Советом Федерации Федерального Собрания по представлению Президента РФ. Вместе с тем некоторая фактическая зависимость имеет место, поскольку прокурор субъекта Российской Федерации назначается на должность Генеральным прокурором РФ по согласованию с ее субъектами.

Автор приходит к выводу, что поскольку прокуратура наделена государственно-властными полномочиями, уполномочена государством на осуществление его задач и функций, действует в установленном законом порядке, то, как следствие, она является *органом государственной власти*. По определению М.В. Баглая, прокуратура является органом государственной власти с особым статусом.

Место прокуратуры в системе государственно-правовых институтов характеризуется ее функциями как органа обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, *защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства*, что позволяет выработать единое отношение к их защите. Деятельность прокурора по обеспечению прав и свобод граждан зависит от наличия в конкретном деле нарушенного интереса как личности, так и охраняемых законом интересов общества и государства.

Вторая глава — «Конституционные основы организации и деятельности прокуратуры как органа защиты прав и свобод граждан» — посвящена исследованию конституционной природы прокурорского надзора, месту прокуратуры в конституционном механизме разделения властей, понятию и раскрытию признаков прокурорской власти как особой формы государственной деятельности по защите прав и свобод граждан.

До настоящего времени место прокуратуры в конституционной системе разделения властей концептуально не определено. В Конституции РФ понятие прокурорской власти не используется, система прокурорских органов рассматривается с позиции организации прокурорской деятельности. Поэтому при изучении этих вопросов, как правило, обращаются к самостоятельной дисциплине — «Курсу прокурорского надзора», в силу чего конституционный аспект в правовой теории остается неразработанным, что, безусловно, повлияло на конституционное закрепление деятельности органов прокуратуры. Так, в Конституции РФ лишь указывается на единую централизованную систему прокуратуры и порядок назначения Генерального прокурора РФ, прокуроров субъектов РФ, а также иных прокуроров (ст. 129). Эта статья помещена в гл. 7 «О судебной власти», хотя прокуратура таковой не

является. Согласно же Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации», прокуроры и следователи являются представителями государственной власти (ст. 45), в то время как по Конституции РФ прокуратура к видам государственной власти не относится (ст. 10).

Такая неопределенность, по мнению автора, не позволяет выстроить стройную концепцию развития прокуратуры, выявить ее соотношение с другими ветвями власти с учетом уровня общественного развития в России, ее культуры и традиций, соответствующей системы «сдержек и противовесов» с единой конечной целью — *созданием эффективной системы защиты прав и свобод личности, интересов общества и государства*. Реалии сегодняшнего дня подтверждают необходимость правового закрепления прокуратуры как органа государственной власти.

В диссертации указывается, что с учетом предмета исследования для выявления конституционно-правового аспекта статуса прокуратуры следует исходить именно из общего понятия государственной власти в ее единстве и неделимости по своему источнику и носителю. Из всех концепций власти, рассматриваемых в литературе (власть как отношения господства и подчинения, как властеотношения и т.д.), избрана функциональная концепция власти, поскольку именно она способствует раскрытию руководящей роли любого общественного союза или коллектива людей по управлению обществом. С этих позиций, согласно исследованиям отечественных ученых (И.Е. Фарбер, В.А. Ржевский), государственная власть есть функция экономически и политически господствующих социальных сил по руководству делами общества через специально созданный аппарат осуществления власти

Отмечено, что идея разделения властей получила свое правовое закрепление в Конституции РФ 1993 г., где государственная власть в России разделена на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 11). Однако признание этой универсальной в основе формы разделения властей отнюдь не исключает, а, напротив, предполагает необходимость ее адаптации к современным (в частности, национально специфическим) условиям развития государственности.

В нашей правовой науке отмечается, что классическая триада разделения властей не учитывала прокурорскую власть в силу чисто исторических особенностей ее становления в условиях западной демократии. Однако зачастую заимствование прогрессивных (как это может показаться на первый взгляд) элементов из зарубежной практики есть механическое перенесение инородных правовых образований в государственно-правовую материю нашего общества без учета устоявшихся отечественных правовых традиций и институтов. При этом не всегда прини-

мается во внимание то, что каждый отдельный институт в зарубежных системах — всего лишь элемент отлаженного правоохранительного механизма. Следовательно, изучение прогрессивного опыта государственного строительства должно осуществляться на комплексной основе.

По мнению автора, разделение властей на три ветви не может быть признано идеальным, особенно в России. Создание в России прокуратуры как отдельной власти — явление уникальное, именно она призвана быть балансом, уравнивающим исполнение законов всеми органами власти. В пользу данной позиции приводится аргументация о том, что понятие прокурорской власти в нашей правовой науке ранее нередко употреблялось (И.Е. Фарбер, Г.И. Бровин, В.Ф. Коток, С.Г. Березовская и другие относили правовые отношения, возникающие в сфере прокурорского надзора, к государственно-властным отношениям).

В период, когда значение теории разделения властей отрицалось, возникла идея о различных формах государственной деятельности. В ряде работ назывались три ее формы: законодательная, исполнительно-распорядительная и судебная. Прокуратура рассматривалась как автономная организация, выделяющаяся из системы государственных органов (С.А. Галунский, М.С. Строгович, В.С. Тадевосян).

Однако наиболее распространенным было мнение о наличии четырех форм государственной деятельности: деятельность представительных органов (государственная власть), исполнительно-распорядительная деятельность (государственное управление), правосудие и прокурорская деятельность (В.В. Ключков, В.Д. Ломовский, А.Д. Берензон, М.Н. Маршунов).

И если первые три формы аналогичны известным ветвям власти (законодательная, исполнительная, судебная), то прокурорскую деятельность как отдельный вид государственной власти обычно не выделяют. Между тем, в современной литературе справедливо указывается, что три фундаментальные ветви власти следует дополнить инструментами контроля и сдерживания любой из них. В условиях России эту роль должны выполнять органы прокуратуры, которые обязаны устанавливать и принимать меры по устранению любых нарушений законов, от кого бы нарушения ни исходили.

Рассматривая положение прокуратуры в системе государственных органов, автор отмечает, что конституционные отношения складываются, с одной стороны, с государственными органами, в данном случае с прокуратурой, с другой — с кругом субъектов, определенных Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации», а также с гражданами с целью защиты личности, общества и государства, обеспечения верховенства закона, соблюдения Конституции РФ, исполне-

ния законов, действующих на территории РФ, единства и укрепления законности. В данных конституционных отношениях фактически заключается вопрос о власти как итоге соотношения социальных (материальных) сил.

Можно выделить основные современные внутренние функции Российского государства: обеспечение народовластия, охрана прав и свобод граждан, а также поддержание законности и правопорядка. Осуществление этих функций является предметом прокурорско-надзорной деятельности прокуратуры как органа государства. На прокуратуру возлагается прежде всего обеспечение реализации норм права, содержащихся в Конституции РФ, законах и других нормативных актах, участниками общественных отношений (органами государства, должностными лицами, коммерческими и некоммерческими организациями), т. е. обеспечение принципа законности.

Опираясь на исследования В.Д. Ломовского, в работе развивается идея, согласно которой прокурорский надзор возникает не потому, что учреждается прокуратура, а потому что с возникновением законности в государстве появляются органически связанные между собой объективные потребности в обеспечении ее единства и направленная на это функция надзора. В результате складываются, развиваются и изменяются соответствующие общественные отношения, связанные с осуществлением надзора за законностью, как предмет правового регулирования, способствующий внедрению единой законности в государстве. Материальные прокурорско-надзорные правоотношения возникают независимо от того, какие органы государства устанавливают правонарушения, приводят в соответствие с законом (иным нормативным актом) противоправные действия (бездействие).

На прокуратуре в первую очередь лежит обязанность обеспечить единство законности, принять меры к восстановлению нарушенных прав, устранению нарушений закона. И если полномочиями по обеспечению прав и свобод граждан, народовластия, правопорядка наделены высшие органы государственной власти, судебные, правоохранительные и другие органы, то осуществление надзора за соблюдением Конституции РФ, исполнением законов в целях обеспечения их верховенства, единства и укрепления законности — явление уникальное; в такой трактовке данная обязанность возложена государством только на один орган — прокуратуру РФ. Отмена этих надзорных полномочий прокуратуры неизбежно приведет к анархии и правовому беспределу.

При рассмотрении концепции прокурорской власти в работе обосновывается, что указанная власть выступает одной из важных сторон

воплощения народовластия, обеспечивает формы, методы организации и осуществления полновластия народа, включает в себя общественные отношения, обладающие повышенной ценностью для государства. Это выражается в создании механизма реализации прав гражданского общества и отдельной личности, защиты от посягательств на установленный в государстве правопорядок, обеспечения прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства. Именно посягательство на них служит основанием применения прокурорской власти.

Автор не соглашается с позицией ряда ученых, которые предлагают определять прокуратуру не как орган власти, а как систему «сдержек и противовесов» в механизме разделения властей. Это получило свое обоснование в диссертации: поскольку подлинная свобода не есть механическое разграничение полномочий различных видов государственных органов, необходимо каждому из них предоставить право конституционного контроля над другими органами, при котором ни одна ветвь власти не может подчинить себе другие или вторгнуться в пределы их деятельности. Все эти органы власти должны действовать в условиях взаимного сотрудничества, обеспечиваемого системой «сдержек и противовесов». Данная система обусловлена практической потребностью так организовать *функционирование органов власти*, чтобы они могли выступать по отношению друг к другу как вполне *самостоятельные и равноправные*. Императивные, следственные и контрольные полномочия прокуратуры не признаются разновидностями власти потому, что именно прокурорско-надзорная деятельность и уголовное преследование, осуществляемые прокуратурой, являются формами выражения прокурорской власти. Отсюда делается вывод о необходимости юридического закрепления в Конституции РФ фактически существующего в государстве органа власти.

Подчеркивается, что прокуратура, как никакой иной орган власти, взаимодействует с другими властными органами, является необходимым балансом, уравнивающим другие ветви власти. Из содержания Конституции РФ следует, что прокуратура не относится ни к законодательной, ни к исполнительной, ни к судебной властям. Правосудие в России осуществляется только судом (ст. 118), а федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти (ст. 77). Прокуратура не является контрольным органом законодательной власти, а есть самостоятельный централизованный федеральный орган.

В работе раскрывается, что закреплённая в Конституции РФ система разделения властей в целом несбалансированна — президентская власть перевешивает власть других органов государства, явно прослеживается слабость остальных ветвей власти. Подчинение прокуратуры исполнительной либо судебной власти приведет к разрушению складывающейся в государстве системы «сдержек и противовесов», усилит опасность нарушения законов. И исполнительные, и судебные органы применяют законы, нарушение которых чревато тяжкими последствиями. Без независимого прокурорского надзора практически не будет механизма реагирования на нарушение законов судами. А если подчинить прокуратуру исполнительной власти, то получится, что последняя осуществляет надзор за исполнением законов представительными органами и, в определенной степени, судебной властью.

На взгляд автора, нуждается в законодательном закреплении взаимодействия Президента РФ и прокуратуры. Правовой основой тому служит ст. 80 Конституции РФ, согласно которой Президент РФ является гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. В силу ст. 1 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» органы прокуратуры осуществляют надзор за соблюдением Конституции РФ, исполнением действующих на территории государства законов. На прокуратуру в целях обеспечения верховенства законов, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов общества и государства возложен надзор за исполнением законов субъектами прокурорско-надзорных правоотношений. То есть цели и задачи, возложенные на Президента РФ и предписанные прокуратуре, законодательно совпадают, однако реализуются в различных правовых формах.

Таким образом, прокуратура, выступая органом государственной власти, призвана быть важным инструментом в системе «сдержек и противовесов» других ветвей власти. Она должна способствовать согласованности и скоординированности действий властей, уравнивать их, дабы ни одна из ветвей власти не могла возвыситься над другими либо подавлять их. Различие в способах осуществления государственной власти теми или иными органами государства не должно нарушать единство власти. Прокуратура, осуществляющая надзор в соответствии со своими задачами, функциями и полномочиями, как раз и обеспечивает это единство. Противоречия же между властями будут носить разрушительный характер.

Приводимые положения позволяют предложить в диссертации концептуальный подход к разделению властей, согласно которому *через соответствующие формы государственной деятельности происходит осуществление определенного вида государственной власти. Поэтому отмеченное выше несовпадение количества форм государственной деятельности и видов власти вполне преодолимо за счет признания прокурорской деятельности соответствующей, четвертой, ветвью государственной власти.*

Используя данный подход автор выявляет важные характеристики прокурорской деятельности как обязательной формы государственной деятельности. Организационно она оформляется в виде надзора за соблюдением Конституции РФ, исполнением действующих на территории РФ законов, а также уголовного преследования. Как уже отмечалось, функция надзора не находит прямого закрепления в Конституции РФ, но в ней содержится постановление о прокуратуре как единой централизованной системе с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору РФ (ст. 129). Тем самым прокурорские органы в правовом государстве выделяются в виде элемента целостной системы органов государственной власти, который уравновешен, взаимосвязан с другими элементами системы и одновременно независим.

Что же касается полномочий прокуратуры, то на момент принятия Конституции 1993 г. действовал Закон РФ от 17 января 1992 г. «О прокуратуре Российской Федерации», закреплявший традиционные для прокурорского надзора функции. Ныне действует Федеральный закон от 10 февраля 1999 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон РФ “О прокуратуре Российской Федерации”». В нем указывается, что прокуроры и следователи являются представителями *государственной власти* (ст. 45), а также определяется место прокуратуры в системе государственно-правовых институтов с направлением ее деятельности на обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов общества и государства. Это именно те цели, которые преследует любая государственно-властная деятельность. В Законе регламентируются и основные функции прокурорского надзора (правозащитные, упорядочивающие, правоприменительные и т.д.), придающие ему специфически властный характер в деятельности государства (ст. 1).

Изложенное позволяет дать определение *прокурорской власти как вида государственной власти, осуществляемой в формах прокурорского*

надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением действующих на территории РФ законов, а также уголовного преследования.

Автором рассматриваются социально-волевые и юридические аспекты функциональных особенностей, с помощью которых прокурорскую власть можно трактовать как государственную власть. Механизм реализации *социально-волевого аспекта* прокурорской власти способствует проведению в жизнь принципа разделения властей с выделением *организующей, универсальной, предметной, профессиональной* прокурорской власти. *Юридический аспект* прокурорской власти, включающий ее относительную *обособленность* от других властей, *специфичность* непосредственного осуществления таких государственных функций, как надзор и уголовное преследование, *наличие правовых ресурсов, информационное обеспечение* и т.д., выражается в форме государственно-властных полномочий.

В работе обосновывается, что прокурорский надзор отличается своеобразием режима правового регулирования. Наличие у прокуратуры статуса представителя государства требует соответствующего способа регламентации ее деятельности как надзорной власти. Этот способ представляет собой оригинальное сочетание двух основных методов правового регулирования: *соподчинения (субординации) и автономии (равноправия сторон)*.

Прокурорским надзором, имеющим универсальный характер, охвачены сферы деятельности, подпадающие под действие норм различных отраслей права: конституционного, административного, уголовно- и гражданско-процессуального, уголовно-исполнительного, трудового, жилищного и т.д., соответственно и деятельность прокурора регулируется различными процессуальными отраслями. Таким образом, другая отличительная черта прокурорского надзора состоит в том, что он как бы постоянно *подключен к отраслевым механизмам правового регулирования*. При этом особенность правового режима прокурорского надзора определяется не столько комплексным характером регламентации, сколько его принадлежностью к механизму государственного регулирования. Отмеченные качества прокурорский надзор как государственно-правовой институт воспринял в полной мере.

В диссертации исследуются специфические признаки, определяющие понятие прокурорско-надзорной деятельности; отмечается независимость прокурорской власти; указывается на наличие единой федеральной централизованной системы прокурорских органов. Прокурорский надзор рассматривается как гарант обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и

гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства. Обеспечение законности, осуществляемое прокуратурой, заключается в надзоре за строгим, неуклонным соблюдением, исполнением норм права участниками общественных отношений.

Автор подробно останавливается на анализе правоотношений, участником которых является прокуратура, как одной из ключевых правовых категорий. Прокуроры в процессе надзорной деятельности вступают с поднадзорными органами в определенные отношения, регулируемые нормами права. Прокурорско-надзорное право определяет не только организацию и деятельность органов прокуратуры, но также связанную с этим деятельность других субъектов прокурорско-надзорных правоотношений. Следовательно, имеется в наличии совокупность норм права, регулирующих специфический вид однородных общественных отношений, возникающих в результате осуществления прокурорского надзора. Прокурорско-надзорные общественные отношения составляют самостоятельный предмет, требующий особого метода правового регулирования. Все те свойства, которые в теории права относятся к последнему, — порядок установления прав и обязанностей, степень определенности предоставленных прав и обязанностей субъектов, характер правовых средств воздействия, оснований и процедуры их применения — присущи и прокурорскому надзору (Л.А. Николаева).

При рассмотрении правоотношений в работе указывается, что по отраслевой принадлежности большое значение имеет деление их на процессуальные и материально-правовые. Обычно осуществление прокурорского надзора связывается с процессуальной формой. Подчеркивается, что прокурорско-надзорные отношения — *отношения охранительного типа*. Охранительные правоотношения возникают как реакция государства и общества на неправомерное поведение субъектов права. Они служат для защиты нормального порядка отношений, устранения правонарушения и наказания правонарушителя.

К участникам прокурорско-надзорных правоотношений, по мнению автора, относятся: государство; прокурор, который во всех случаях является участником правоотношений, поскольку выполняет функцию надзора за соблюдением Конституции РФ, исполнением действующих на территории РФ законов; федеральные министерства, государственные комитеты, службы и иные федеральные органы исполнительной власти; представительные (законодательные) и исполнительные органы государственной власти субъектов РФ; органы местного самоуправления; органы военного управления; органы контроля, их должностные лица, а также органы управления и руководители коммерческих и

некоммерческих организаций. Кроме того, это органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие; администрации органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера; администрации мест содержания задержанных и заключенных под стражу, а также суды.

В диссертации особое внимание уделяется такому участнику прокурорско-надзорных правоотношений, как суд. Согласно действующему законодательству, прокуратура не осуществляет надзор за деятельностью суда и никакими полномочиями государственного принуждения по отношению к суду не обладает, но как государственно-властный орган обращается к вышестоящему судебному органу с указанием на недопущение нарушения закона. Поэтому, на взгляд автора, проблема взаимоотношений суда и прокуратуры надуманна (хотя ее наличие пытаются представить некоторые авторы), и деятельность последней ни в коей мере не затрагивает независимость суда. Цель реформирования и суда, и прокуратуры заключается в обеспечении их взаимодействия и сотрудничества (А.Д. Бойков).

В процессе исследования признаков прокурорской власти подчеркивается, что видовым отличием в понятии прокурорского надзора является механизм выявления правонарушений и прокурорского реагирования, направленного на их устранение. Прокурору предоставлено многообразие правовых средств реализации власти в связи с его широкой компетенцией по осуществлению надзора и разнообразными конкретными направлениями прокурорско-надзорной деятельности, зависимостью объема власти от степени социальной опасности правонарушения. Механизм осуществления прокурорского надзора начинает действовать при правонарушении или обнаружении признаков готовящегося правонарушения. Поэтому закон, с одной стороны, предоставил прокурору полномочия по их выявлению, поскольку прокуратура по сути поисковый орган, а с другой — обязал его принимать меры, направленные на установление правонарушений и их предупреждение или устранение. При принятии мер по устранению нарушений законности прокуратурой применяется государственное принуждение и убеждение.

На основании выявленных качественных характеристик автор приходит к следующему выводу:

Прокурорский надзор — форма прокурорской власти, осуществляемая в целях гарантированности обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства,

при которой складывается взаимодействие прокурора с другими участниками прокурорско-надзорных правоотношений, включающее механизм выявления правонарушений и прокурорского реагирования, направленного на их предупреждение или устранение, с применением государственного принуждения и убеждения.

Другой самостоятельной формой осуществления прокурорской власти является уголовное преследование. В общем виде уголовное преследование представляет собой деятельность уполномоченных государственных органов, направленную на решение задач уголовного судопроизводства в отношении конкретных лиц, совершивших преступление. Согласно Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации», прокуратура осуществляет «уголовное преследование в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации» (ст. 1).

В соответствии с этим в диссертации определяется *выполнение прокуратурой уголовного преследования как форма осуществления прокурорской власти, которая выражается в деятельности прокурора, следователя прокуратуры с целью изобличения на основе собранных доказательств подозреваемого, обвиняемого и подсудимого в совершении преступления и предшествует постановлению приговора или прекращению уголовного дела.*

Поскольку в задачу настоящей работы не входит подробное исследование функции уголовного преследования, подчеркивается главное: уголовное преследование и надзор за исполнением законов — две формы выражения прокурорской власти, которые существуют самостоятельно, имеют свои задачи, цели, содержание и предмет правового регулирования. Все это позволяет обосновать, что даже при условии отмены надзорных полномочий прокуратуры она не утратит статусные и функциональные характеристики органа государственной власти. Следовательно, актуальным является определение, в том числе на законодательном уровне, места прокуратуры в конституционном разделении властей.

Третья глава — «**Прокурорская власть в социально-юридическом механизме обеспечения конституционных прав и свобод граждан России**» — посвящена определению места прокуратуры в социально-юридическом механизме обеспечения законности и защиты прав и свобод граждан, роли прокурорско-надзорных средств в реализации конституционных прав и свобод граждан.

При изучении механизма реализации прокурорской власти по укреплению законности соответствующие проблемы рассматриваются в

нескольких ракурсах: собственно правовом (формально-юридическом), социальном, психологическом и др. Социальный и психологический аспекты существуют и действуют «до» закона и правовой системы в целом, параллельно с ними и «после» них (Н.П. Гранат). Этот вывод напрямую относится и к характеристике механизма социально-юридического обеспечения прав человека: природа последних как бы дополняется в процессе их реализации формально-юридическими, социально-психологическими и другими характеристиками. При этом будет правильным утверждение, что понятие «социальный механизм» обеспечения прав и свобод – более широкое и более полное по сравнению с понятием «социально-юридический механизм», поскольку юридические средства — часть социальной системы регулирования и воздействия на общественные отношения, в том числе в вопросах охраны и защиты личности.

В социальном и юридическом плане механизм обеспечения прав и свобод граждан един, он имеет общее содержание. Между тем под механизмом социально-юридического обеспечения прав и свобод человека понимается сложноструктурная система средств и факторов, гарантирующих необходимые условия реализации прав и свобод человека и гражданина, вытекающих из достоинства человеческой личности и являющихся существенной характеристикой природы человеческого общества.

Не ставя перед собой задачу исследования всех структурно-функциональных элементов социально-юридического механизма обеспечения прав и свобод граждан, автор диссертационного исследования акцентирует внимание на определении места прокуратуры в этом механизме, ее роли и значения. При этом место прокуратуры в социально-юридическом механизме обеспечения прав и свобод граждан раскрывается посредством анализа институционных и организационных средств их гарантирования. В связи с этим обосновывается, что в системе гарантирования следует различать собственно гарантирование прав и свобод, с одной стороны, и гарантирование их реализации — с другой. Сложная система гарантирования прав и свобод граждан состоит из общих условий (гарантий), а также юридических, организационных и иных специальных средств, путем использования и применения которых властные органы (в частности, прокуратура) обеспечивают их правомерную реализацию, а в необходимых случаях — и охрану. Именно в этой сфере прокуратура выступает властно-правовым субъектом социально-юридического механизма обеспечения прав и свобод граждан.

Как отмечено автором, среди гарантий прав и свобод граждан особое место занимают общие (материальные) гарантии, обеспечивающие

фактические условия их осуществления. Они являются основой реальности прав и свобод, играют решающую роль в их обеспечении. К общим гарантиям обычно относят экономические, социальные, политические и духовные. В формировании, развитии и функциональном проявлении (реализации) общих гарантий прав граждан свою роль (не только прямо, но и косвенно) играет и прокуратура. Однако общие гарантии не могут непосредственно обеспечить реализацию прав и свобод их обладателем. Возникает необходимость в специальных юридических гарантиях, без которых правовые нормы сами по себе бессильны и не могут быть реализованы на практике.

Среди юридических гарантий прав и свобод граждан автор различает: а) средства, которые обеспечивают правомерную реализацию (гарантии использования прав); б) средства их охраны (гарантии охраны прав). Предпосылкой разграничения гарантий правомерной реализации прав и свобод и гарантий их охраны является различие понятий «обеспечение» права и его «охрана (защита)».

Опираясь на выработанные отечественной наукой общетеоретические подходы к исследованию юридических гарантий прав и свобод граждан (И.В. Ростовщиков, К.Б. Толкачев, А.Г. Хабибулин и др.), автор указывает на соотношение понятий «обеспечение» и «охрана» в механизме реализации прав и свобод личности. Потребность в охране (защите) субъективного права возникает, как правило, в случаях его нарушения, возникновения препятствий на пути его использования и т. п. В число юридических гарантий охраны прав и свобод личности входят меры, направленные на выявление фактов правонарушений, меры правовой защиты, меры юридической ответственности, процессуальные формы правоохранительной деятельности и др.

Охрана прав и свобод в едином механизме их реализации выступает как определенная самостоятельная стадия со специальными целями и задачами, которые решаются властно-принудительными мерами. При отсутствии соответствующих условий (правонарушения, спора о праве и т. д.) необходимость в охране может не возникнуть вообще. С другой стороны, на разных этапах процесса использования индивидом своего права могут возникнуть те или иные препятствия; для их устранения необходима правоохранительная деятельность компетентных органов, в том числе прокуратуры.

Несовпадение понятий «обеспечение» и «защита» подчеркивается в п. 2 ст. 1 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», где говорится, что «в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также ох-

раняемых законом интересов общества и государства...» прокуратура РФ осуществляет надзорные функции.

Термин «обеспечение» применительно к правам и свободам может рассматриваться в двух смыслах: как деятельность государственных органов, общественных организаций, должностных лиц и граждан по осуществлению своих функций, компетенций, обязанностей в целях создания оптимальных условий для строгой, неуклонной реализации правовых предписаний и правомерного осуществления прав и свобод, а также как итог, результат этой деятельности, выражающийся в фактической реализации правовых предписаний, прав и свобод граждан.

Поэтому обеспечение прав и свобод нельзя ограничивать системой правовых гарантий, оно должно дополняться системой четких организационных и иных условий, дающих возможность пользоваться правами, надежно их защищать. Под условиями имеются в виду общие гарантии, которые, воплощая целостное единство различных видов общественных отношений, способствуют неуклонной реализации прав и свобод личности.

Деятельность прокуратуры при выполнении ею обеспечительных функций может осуществляться и во внеправовой (не связанной непосредственно с правоприменением) форме, направленной на создание надлежащих условий и организации самого процесса осуществления личностью своих прав и свобод, эффективного функционирования в этом процессе социальных и юридических гарантий. В систему мер обеспечения прав и свобод граждан, осуществляемых прокуратурой, следует включить *профилактику*, которая не входит в содержание охраны (защиты) прав и свобод личности, поскольку не устраняет ни одно из препятствий реализации прав и свобод граждан, а направлена на утверждение правомерного поведения всех членов общества.

Под профилактикой правонарушений, осуществляемой со стороны прокуратуры, понимается совокупность государственных мер, имеющих целью устранение и нейтрализацию причин и условий, способствующих совершению правонарушений. В этом направлении прокуратура наделена соответствующими полномочиями, как по координации деятельности правоохранительных органов в борьбе с преступностью, так и по применению прокурорско-надзорных средств.

Прокуратура является субъектом специальных юридических гарантий обеспечения и охраны (защиты) прав и свобод граждан. Однако как общие, так и специальные (юридические) гарантии действуют в единстве, подкрепляя и взаимно усиливая друг друга. Их взаимодействие в

процессе осуществления прав и свобод в совокупности с самим этим процессом, отражающим все многообразие как индивидуально-волевых, так и организационно-властных действий по «переводу» прав личности из сферы возможного в социально-правовую действительность, и дает понятие *социально-юридического механизма* реализации прав и свобод граждан.

В диссертации при рассмотрении конституционного механизма реализации прав и свобод граждан важное место уделяется анализу вопроса об их юридической природе. Специфику юридической природы конституционных прав и свобод граждан определяет механизм их правового регулирования. Его анализ позволяет сделать вывод, что содержание конституционных прав и свобод не может быть раскрыто в рамках традиционного понимания субъективных прав, реализуемых исключительно в конкретных правоотношениях. Юридическая природа соответствующего института не может быть понята, если не рассматривать конституционные права с позиции статусных характеристик, определяющих положение человека в обществе.

С учетом имеющихся в науке подходов (Н.В. Витрук, Л.Д. Воеводин, Н.И. Матузов и др.) соответствующие характеристики раскрываются в диссертации в рамках общетеоретической категории правового статуса, имеющей универсальный межотраслевой характер. Именно правовой статус позволяет юридически выразить фактическое положение личности. В литературе отмечается, что правовой статус — одно из наиболее общих понятий в праве, отражающее все то, что так или иначе юридически определяет, характеризует, гарантирует, упрочивает реальное положение человека в обществе.

Но наряду с этим есть и специальная конституционно-правовая категория, отражающая особенности, саму природу взаимоотношений государственной власти и личности и воплощающая в себе основополагающие принципы этих взаимоотношений. Это категория конституционного статуса гражданина, которая имеет специфическое нормативно-правовое содержание и не охватывает всех вышеперечисленных элементов правового статуса.

Опираясь на общетеоретические подходы, связанные с пониманием конституционного статуса гражданина как категории действующего права (Н.С. Бондарь), диссертант обосновывает положение о том, что основные права и свободы как элемент конституционного статуса выполняют особую, вполне самостоятельную роль в системе правового регулирования. В качестве составной части единого конституционного статуса они отражают не только формально-юридические характерис-

тики свободы личности, но и ее социальную и правовую природу. Соответственно и конституционный статус в целом, если говорить о нем в самом обобщенном виде, выступает конституционным выражением реально существующей в обществе свободы граждан. В данной категории находят свое выражение наиболее общие и существенные (конституционные) связи гражданина с государством.

Однако, как отмечает автор, представление о субъективном характере конституционных прав граждан было бы односторонним без выяснения вопроса о конституционно-нормативном содержании их на уровне объективного права. В этой связи следует подчеркнуть значение Конституции РФ не только как юридической базы всей правотворческой и иной деятельности Российского государства, обладающей абсолютным приоритетом по отношению к другим правовым актам. Это непосредственно действующий акт, все предписания которого обладают нормативностью и прямым регулятивным воздействием на общественные отношения. Нормы Конституции РФ, опосредующие эти отношения, отличаются повышенной степенью обобщенности и обладают высшей юридической силой – всеми качествами норм прямого действия на территории РФ (п. 2 ст. 4, п. 1 ст. 15 Конституции).

Исходя из указанных положений делаются некоторые выводы о содержании, объеме и пределах конституционного регулирования основных прав и свобод граждан. При этом в диссертации обосновывается, что именно прямое действие конституционных норм вне конкретных правоотношений создает необходимые предпосылки для достижения соответствия, синхронизации предписаний общего характера с отраслевыми институтами, конкретизирующими данные конституционные нормы.

Юридическое содержание конституционного статуса составляют, как подчеркивается, исключительно конституционные права, свободы и обязанности, никакие другие (отраслевые) права либо отдельные правовые институты в его состав не входят. Именно поэтому установление конституционного статуса гражданина есть одновременно его осуществление и воплощение в отраслевом законодательстве, поскольку данный статус в его нормативно-правовом измерении является конституционным выражением реально существующей в обществе свободы российских граждан и обеспечивает всю совокупность основных прав и свобод, закрепленных в Конституции РФ.

Юридической формой реализации конституционного статуса и его основных элементов (основных прав и свобод) являются конституционно-правовые отношения, специфика которых состоит в том, что они

предназначены для опосредования системы общих правовых связей важнейших субъектов права как участников наиболее массовых и социально значимых общественных отношений. Именно в данной правовой форме происходит реализация конституционных институтов прав и свобод граждан, в которых определяются общие, единые для всех возможности пользоваться соответствующими благами, воплощаются принципы взаимоотношений государства, общества и личности.

В диссертации обосновывается, что в механизме реализации конституционного статуса как категории действующего права необходимо выделять, с одной стороны, действие конституционных норм (объективное право) и, с другой стороны, действие субъективных прав-притязаний конкретного лица, которые находят свое удовлетворение лишь на отраслевых уровнях взаимоотношений граждан с конкретными субъектами права. Данное обстоятельство, однако, никоим образом не отвергает оценку Конституции РФ как непосредственно действующего акта. Для полной и последовательной реализации конституционных норм в ряде случаев необходимо их взаимодействие с другими правовыми актами, сочетание норм Конституции РФ и других отраслей права, что тем не менее не лишает соответствующие конституционные положения качеств норм прямого действия.

Но именно для того, чтобы они не сводились к обычным декларациям, как это имело место в период действия советских конституций, нормы об основных правах и свободах конкретизируются путем принятия текущего законодательства. Автор указывает, что в настоящее время действие большинства конституционных норм о правах и свободах человека и гражданина обеспечено законами или иными правовыми актами о порядке их осуществления. Тем самым создается реальный механизм их реализации на всех соответствующих стадиях, начиная с конституционного статуса и заканчивая отраслевыми правоотношениями.

На уровне конституционного статуса обязанность прокуратуры «содействовать» выступает не столько как компетенция государственного органа (должностного лица), сколько как права и обязанности государства по созданию наиболее благоприятных условий для реализации прав и свобод граждан. Сами элементы конституционного статуса проявляются на уровне деятельности государства в целом, компетенция же органа — это уровень отраслевого правового статуса. Определение прав и обязанностей самого государства, как элементов конституционного статуса, в большей степени соответствует смыслу Основного закона России, по которому гарантом прав граждан выступает прежде всего государство в целом.

Автор подчеркивает, что не случайно в ст. 45 Конституции РФ в первую очередь гарантируется государственная защита прав и свобод человека и гражданина и лишь затем закрепляется право каждого на защиту своих прав и свобод всеми не запрещенными законом способами. При этом государственная защита может осуществляться и такими органами, которые олицетворяют государство и выступают от его имени. Таким органом является прокуратура, которая призвана от имени государства стоять на защите прав и свобод граждан и одновременно обеспечивать их право на самозащиту. Подобная универсальная роль прокуратуры выделяет ее из числа организационно-правовых гарантий прав и свобод как на уровне конституционного статуса граждан, так и на уровне их отраслевых статусов.

Существенной особенностью конституционных прав и свобод является развитие их в отраслевом законодательстве. О конкретизации же конституционных прав граждан как элементе конституционного статуса можно говорить лишь с известной мерой условности. Ведь она, по общему правилу, предполагает превращение соответствующего явления из общего в конкретное, отраслевое. Конституционные права и свободы подобного рода внутренних изменений не претерпевают; они неизменно остаются элементом конституционного статуса, но на их основе возникают новые, более конкретные субъективные права. Поэтому конституционный статус сохраняет свое значение во всех своих частях независимо от степени конкретизации тех или иных его элементов (Н.С. Бондарь).

В диссертации отмечается, что среди форм реализации конституционно-правовых норм особое место занимает *применение* права как комплексная властная деятельность, сочетающая в себе одновременно разные поведенческие акты.

Применение права — это властная организующая деятельность компетентных органов, включая прокуратуру, и должностных лиц, имеющая своей целью обеспечить реализацию прав и обязанностей принадлежащих адресатам правовых норм, а также гарантировать контроль за данным процессом. Путем применения права государство продолжает (после законодательства) процесс правового регулирования общественных отношений, властно вмешиваясь в разрешение социально значимых для общества и личности жизненных ситуаций.

Автором обосновывается вывод: *цель правоохранительной деятельности прокуратуры — надзор за соответствием деятельности субъектов права юридическим предписаниям, за ее правомерностью, а также принятие мер для восстановления нарушенного правопорядка с приме-*

нием убеждения и принуждения, созданием условий, предупреждающих правонарушения.

Определенная последовательность совершения различных действий в ходе применения прокуратурой права дает основания говорить о стадиях правоприменительной деятельности (А.Д. Берензон, В.Г. Мелкумов, В.Д. Ювский), к которым, по мнению автора, верным будет отнести следующие: 1) обнаружение признаков правонарушения и принятие решения о начале прокурорско-надзорного процесса; 2) проверка материалов о нарушении законности, выяснение фактических обстоятельств правонарушения, причин и условий, им способствующих; 3) принятие мер к устранению нарушений законности, а также причин и условий, им способствующих.

Одновременно отмечается тот факт, что правозащитная роль прокуратуры не исчерпывается только указанным в гл. 2 «Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина» ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» названием, а охватывает все сферы деятельности прокуратуры.

В диссертации предлагается концептуальный подход к проблеме решения вопроса о *признании прокурорского надзора институтом конституционной надзорной власти* с учетом важности аспекта реализации конституционных прав и свобод граждан на стадиях конституционного статуса и конституционно-правовых отношений. Ныне конституционный контроль — особая сфера деятельности судебной власти, осуществляемой Конституционным Судом РФ, который обеспечивает верховенство российской Конституции и ее непосредственное действие на всей территории страны.

Прокуратура участвует в осуществлении неспециализированного конституционного надзора общего характера, относящегося к различным видам общественных отношений и сочетаемого с контролем в отношении законности в целом. Прокурорский надзор в части, касающейся контроля за законностью правовых актов, содержит признаки конституционного надзора. Во всяком случае, в большинстве зарубежных государств такие задачи возлагаются обычно на органы, осуществляющие конституционный контроль.

В диссертации отмечается, что подобное мнение не лишено резона, поскольку конституционный контроль не ограничивается деятельностью Конституционного Суда РФ. Его могут осуществлять и другие правоприменительные системы, к числу которых относятся, например, парламентская, управленческая (ведомственная), местная (самоуправленческая) формы конституционного контроля (надзора), а также соответ-

ствующая деятельность судов общей юрисдикции по выявлению неконституционных законов и иных правовых актов с установлением обязанности не применять их в силу юридической ничтожности и обращаться в Конституционный Суд для признания неконституционности соответствующего акта.

Автор подчеркивает, что при рассмотрении содержащихся в ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» норм следует учитывать также, что конституционный надзор распространяется не только на прямые, но и на косвенные нарушения Конституции. И, кроме того, в данном Законе указаны цели прокурорского надзора, которые охватывают предмет конституционного регулирования: обеспечение верховенства закона; защита прав и свобод человека и гражданина; охрана интересов общества и государства.

Обосновывается, что по отраслевой принадлежности прокуратура является участником как конституционных, так и отраслевых (гражданских, гражданско-процессуальных, уголовных, уголовно-процессуальных, административных, трудовых и др.) правоотношений. Как орган государственной власти она включает в сферу своей деятельности надзор за соблюдением Конституции РФ, исполнением законов, действующих на территории РФ, обеспечение конституционных прав и свобод граждан как элемента конституционного статуса граждан. Роль прокурорской власти в данном случае состоит в превентивной деятельности по обеспечению соблюдения законов, осуществления прав граждан (к примеру, права участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме).

Указанная деятельность имеет место в процессе надзора за правотворческой и исполнительной властями, которые согласно Конституции РФ обязаны соотносить смысл и содержание законов, а также их применение с непосредственным действием прав и свобод человека и гражданина (ст. 18). При осуществлении надзора по данному направлению обращается внимание на то, чтобы предотвратить возникновение споров, обеспечить условия для добровольной и сознательной реализации правомочий граждан в сфере конституционных прав и свобод, чему должна способствовать четкая деятельность всего государственного аппарата.

Констатируется, что упорядочение предмета деятельности и функций прокуратуры по обеспечению соблюдения Конституции РФ, исполнения законов изменило и эффективность надзора прокуратуры по ус-

транению нарушений законодательства. Показателем того является активизация конституционно-надзорной деятельности как необходимого института осуществления прокурорской власти в стадии возникновения конституционно-правовых отношений. Данная стадия возникает при надзоре за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов как конкретизация предыдущей стадии — превентивной деятельности прокуратуры по обеспечению соблюдения законов.

В работе отмечены лишь некоторые важнейшие условия повышения эффективности такой деятельности. Прежде всего ее осуществление требует предоставления Генеральному прокурору права на законодательную инициативу, а также предоставления права запроса в Конституционный Суд РФ о проверке конституционности законов в связи с состоянием правоприменительной практики по соблюдению прав и свобод граждан.

Важнейшей функцией прокуратуры является оперативное реагирование на незаконные правовые акты, принятие предусмотренных законом мер к их устранению. Как правило, эти нарушения устраняются путем обращения прокурора в суд с заявлениями о признании таких актов недействительными; в значительной части таких заявлений оспариваются незаконные региональные нормативные акты. Однако постановлением Конституционного Суда РФ от 16 июня 1998 г. № 19-П по делу о толковании отдельных положений ст. 125, 126, 127 Конституции РФ полномочия судов общей юрисдикции по признанию нормативных правовых актов недействительными были существенно сужены.

В диссертации отмечается, что постановлением Конституционного Суда РФ от 11 апреля 2000 г. № 6-П подтверждено полномочие судов общей юрисдикции рассматривать дела о признании законов субъектов РФ не соответствующими федеральному законодательству, не действующими и не подлежащими применению, а также признание права прокурора при осуществлении возложенных на него полномочий обращаться в суд общей юрисдикции с требованием о проверке соответствия закона субъекта Федерации федеральному закону.

Вместе с тем, автор подчеркивает, что хотя прокуратура и наделена правомочием на опротестование незаконных правовых актов субъектов прокурорско-надзорной деятельности, в том числе и в случае их противоречия Конституции РФ, в то же время при отклонении протеста на неконституционный правовой акт правовые основания для обращения с запросом в Конституционный Суд РФ у прокуратуры отсутствуют, что явно ослабляет ее правозащитный потенциал.

Особо отмечается, что конституционно-надзорная деятельность прокуратуры сопредельна с участием судов общей юрисдикции и ар-

битражных судов в конституционном контроле при осуществлении правосудия. На варианты судебного контроля, позволяющие проверить правоприменительные решения и установить противозаконность актов, в соответствии с которыми они изданы, обоснованно указывается в литературе (Г.А. Гаджиев).

В работе подробно анализируется механизм реализации личных, политических, социально-экономических прав и свобод граждан надзорными средствами прокуратуры на стадии отраслевых правоотношений. Одновременно исследуется этот большой по объему и сложный по содержанию участок работы прокуратуры, направленной на выявление, устранение и предупреждение нарушений действующего законодательства. Данный вид надзорной деятельности имеет чрезвычайно широкую сферу воздействия. В нее включаются складывающиеся в обществе правоотношения в области правоприменительной практики по поводу прав и свобод граждан, а сам надзор осуществляется за исполнением законов участниками прокурорско-надзорных правоотношений. Однако сужение сферы надзора до исполнения ряда законов, по мнению автора, будет неверным, разрушающим само законодательное закрепление места и роли прокуратуры, действующей в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности. Поэтому приоритетные направления ее деятельности должны определяться применительно к сложившимся общественным отношениям приказам Генерального прокурора РФ.

Автор не соглашается с высказываемым мнением, что функции прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод граждан должны перейти к народным правозащитникам, в то время как деятельность органов прокуратуры по обеспечению законности в этой области подчас признается без всякой аргументации неэффективной. Именно органы прокуратуры, осуществляя надзор за соблюдением законов, прав и законных интересов граждан, выполняют правозащитные функции, и эта их деятельность, как уже подчеркивалось, является видом надзорной власти. В настоящее время приоритетным, наиболее востребованным обществом из всех направлений деятельности прокуратуры является именно правозащитная деятельность, надзор за соблюдением прав и конституционных гарантий граждан. И это не случайно, ибо многочисленны нарушения элементарных прав граждан, особенно на труд, заработную плату, нормальные условия жизни.

Прокуратура не только осуществляет надзор за соблюдением прав и свобод граждан, проводит проверки, но и участвует в рассмотрении споров в суде. Кроме того, как координирующий орган прокуратура

вправе проводить комплексные проверки с привлечением специалистов надзора и контроля. Следует особо отметить, что органы прокуратуры — *целостная централизованная система*. В каждом районе страны имеется прокуратура, и создавать подобную систему правозащитников неэкономично и заведомо неэффективно. Да и наделить их полномочиями, идентичными полномочиям прокуратуры, значит, просто создать параллельный аналогичный орган. Очевидно, не случайно Конституция РФ 1993 г. закрепила реально сложившиеся в России отношения по защите прав граждан, ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» усилил и расширил полномочия прокуроров в области надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Именно данные полномочия призваны обеспечить защиту личных, политических и социально-экономических прав и свобод граждан.

Четвертая глава — «Механизм прокурорского реагирования по обеспечению прав и свобод граждан» — посвящена изучению понятия механизма прокурорского реагирования, его основных элементов.

Важное значение имеет то, что реализация правозащитной функции прокуратуры основана на государственно-властных полномочиях, которые выражаются в актах прокурорского реагирования. Их применение относится к заключительной стадии осуществления прокурорского надзора. Принятие прокурором мер к предупреждению и устранению нарушений законности является завершающей стадией правоприменительного процесса — решения юридического дела. Но в механизме прокурорского реагирования по обеспечению и защите прав и свобод граждан выделяются и функциональные элементы, которые составляют комплекс согласованных действий как прокурора (по внесению акта прокурорского реагирования), так и других участников прокурорско-надзорных правоотношений (по его рассмотрению и принятию соответствующих мер, направленных на недопущение правонарушения либо на восстановление нарушенных прав и свобод граждан).

В диссертации автор обосновывает позицию, что внесенный акт прокурорского реагирования и согласованные действия других участников прокурорско-надзорных правоотношений, которым он адресован, составляют механизм реализации заключительной стадии прокурорско-надзорной деятельности — принятия мер к предупреждению и устранению нарушений законности, а также причин и условий, им способствующих. А сами полномочия прокуроров при реализации надзорной функции рассматриваются исходя из властной компетенции, связанной с государственным принуждением или убеждением. В этом заключается

содержание механизма прокурорского реагирования по обеспечению прав и свобод граждан, исследованию которого в науке до настоящего времени не уделялось достаточного внимания.

Исходя из роли прокуратуры в обеспечении и защите прав и свобод личности, *под механизмом прокурорского реагирования понимается законодательно предусмотренная система средств взаимодействия прокурора с другими участниками прокурорско-надзорных правоотношений, которая направлена на предупреждение или устранение правонарушений, в целях обеспечения единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина.*

В настоящей работе внимание уделяется властному характеру полномочий прокурора, который является носителем особых государственно-властных полномочий в сфере обеспечения точного и неуклонного исполнения законов. Для осуществления надзора за законностью органы прокуратуры наделены полномочиями и средствами их реализации, в каждом акте прокурора выражается государственно-властное требование устранить нарушение закона (Г.И. Бровин).

Социальная природа прокурорского надзора определяется особым характером прокурорской власти, ее существенными отличиями от других видов государственной власти — законодательной, исполнительной и судебной. В надзоре за исполнением законов и уголовном преследовании заключается специальное назначение прокуратуры как государственно-властного органа. Однако следует отметить, что характер властности надзорно-правовых средств может проявляться по-разному. Любое требование прокурора устранить нарушение закона имеет повелительное содержание, но в одних случаях оно императивно, в других нет. Для правомочий, связанных с *принуждением*, характерно то, что требования прокурора являются обязательными для исполнения адресатом, представляют собой воздействие, основанное на юридически обязательном предписании и не зависящее от воли поднадзорного субъекта; обжалование акта прокурора не приостанавливает его исполнения.

Иные правомочия и средства надзора такой непреложностью не обладают, и их повелительное содержание не так категорично. Путем применения этих средств прокуроры ставят перед компетентными органами и лицами вопросы, связанные с выявлением, устранением правонарушений и их причин, а также привлечением виновных к административной, дисциплинарной или материальной ответственности. Эти органы и лица обязаны рассмотреть и удовлетворить законное требование прокурора, однако в случае признания требования необоснованным они вправе его отклонить, не приводя в исполнение.

Убеждение как властный метод деятельности прокуратуры заключается в воздействии на должностных лиц и граждан в целях обеспечения их правомерного поведения, добровольного недопущения нарушений закона или устранения уже совершенных правонарушений. В данном случае воля прокурора, изложенная в акте прокурорского реагирования и основанная на законе, становится волей иных субъектов прокурорско-надзорных правоотношений, к которым обращено требование прокурора.

Автор не соглашается с позицией ряда ученых, относящих протест, представление, исковое заявление к прокурорским полномочиям, связанным с реализацией принуждения. Действительно, орган или должностное лицо обязаны рассмотреть протест или представление, за неисполнение законных требований прокурора предусмотрена административная ответственность. Заявление прокурора в суд также подлежит рассмотрению, что регламентировано гражданско-процессуальным и арбитражно-процессуальным кодексами. В этом и заключается государственно-властное правомочие прокурора. Тем не менее указанные акты прокурорского реагирования не являются актами, связанными с принуждением, потому что правомочия, содержащиеся в них, непрерывностью не обладают и только от воли участников прокурорско-надзорных отношений, которым они адресованы, зависит, будут ли они удовлетворены или нет. Именно поэтому приведенные акты прокурорского реагирования автор относит к властным полномочиям, реализуемым в форме убеждения.

Отмечается, что степень использования средств принуждения в отраслях прокурорской деятельности неодинакова. В соответствии с законом эти средства применяются в полной мере в надзоре за законностью процессуальной деятельности органов дознания и предварительного следствия, ограничено — в надзоре за местами лишения свободы и лишь в исключительных случаях — в надзоре за исполнением законов и законностью правовых актов. В частности, возбуждение уголовного дела является процессуальным действием прокурора, следователя прокуратуры, с которым связано начало процесса осуществления прокурорской власти в форме уголовного преследования. В ходе предварительного следствия применяется широкий спектр мер уголовно-процессуального принуждения. Эти полномочия регламентированы нормами уголовно-процессуального кодекса. Желание или нежелание перечисленных действий со стороны лица, в отношении которого они осуществляются, не является условием их проведения. Подчеркивается, что правомочия прокурора, следователя прокуратуры при осуществлении

уголовного преследования, как правило, связаны с принуждением и выполняются в ходе реализации прокуратурой самостоятельной формы прокурорской власти.

Механизм прокурорского реагирования по обеспечению и защите прав и свобод граждан условно подразделяется на элементы, которые зависят от формы реализации прокурорской власти: а) связанные с убеждением; б) связанные с принуждением.

В механизме прокурорского реагирования, связанном с убеждением, выделяются такие элементы, как оформление и внесение акта надзора; рассмотрение акта прокурорского реагирования; отмена либо не отмена правового акта; разработка мер, необходимых для устранения нарушений, а также причин и условий, им способствующих; установление контроля за реальным осуществлением мер и т. д. При наличии оснований для привлечения лиц, виновных в нарушении закона, к ответственности надзорные акты прокурорского реагирования приобретают элементы, зависящие от предусмотренного законом порядка привлечения к определенному ее виду, т. е. становятся актами возбуждения административного, гражданского, арбитражного производства. Характер функций прокурора обуславливает возможность его участия в указанных видах деятельности. Поэтому в выполнение прокурором возложенной на него функции включаются действия, предусмотренные процессуальным законодательством.

Если акт прокурорского реагирования относится к средствам принуждения, то он обязателен к исполнению, как указывалось выше, и не зависит от воли поднадзорного субъекта. При его неисполнении последующие действия субъекта являются незаконными или не имеют юридической силы. Участники прокурорско-надзорных правоотношений, которым адресованы акт прокурора, обязаны его выполнить, а при несогласии с ним — обжаловать вышестоящему прокурору или в суд. Здесь выделяются следующие элементы: оформление акта надзора, которым отменяется тот или иной правовой акт (постановление и т. п.); внесение постановления, указания прокурора, обязательного к исполнению; действия других участников прокурорско-надзорных правоотношений по исполнению этих актов прокурорского реагирования и др.

Автор проводит анализ основных актов прокурорского реагирования, направленных на обеспечение прав и свобод граждан, прежде всего особо нуждающихся в социальной и правовой защите. Указываются основные меры, используя которые прокуратура восстанавливает конституционные и отраслевые права и свободы граждан. Подчеркивается, что прокурор обладает комплексом властных полномочий, которые

по методам их реализации связаны либо с убеждением субъектов прокурорско-надзорных правоотношений, либо с их принуждением.

В диссертации приводятся предложения по совершенствованию правовых основ деятельности прокуратуры как органа по защите прав и свобод граждан, которые отражены в основных положениях, выносимых на защиту. Содержание концепции развития прокуратуры, требующей законодательного закрепления, на взгляд автора, заключается в определении места прокуратуры в конституционной системе разделения властей, отношений и взаимодействия ее с другими ветвями власти с созданием эффективной системы «сдержек и противовесов», дабы ни одна из ветвей власти не могла узурпировать ее; приведении действующего законодательства в соответствие с требованиями единства, централизации и независимости органов прокуратуры; дальнейшем совершенствовании прокурорского надзора по защите конституционных и отраслевых прав и свобод граждан; осуществлении других мер законодательного характера, направленных на обеспечение властных полномочий органов прокуратуры, повышение эффективности ее правозащитного потенциала.

Предлагается при закреплении в Конституции РФ независимости органов прокуратуры, с целью обеспечения баланса властных полномочий в системе «сдержек и противовесов», в Федеральном конституционном законе «О прокуратуре Российской Федерации» предусмотреть возможность введения должности специального прокурора, наделив его полномочиями по проведению проверок и расследованию уголовного дела в отношении Генерального прокурора РФ.

Одной из важных и чрезвычайно актуальных проблем является решение вопроса о взаимном контроле суда и прокуратуры за законностью процессуальных действий и решений, который, по мнению автора, совершенно необходим. При этом следует заметить, что решения суда обязательны к исполнению прокуратурой, являются формой реализации судебной власти, связанной с принуждением, тогда как акты прокурора адресуются суду и реализуются путем убеждения, поскольку окончательное решение остается за судом. Поэтому принципиально неприемлемым является закрепление в уголовно-процессуальном кодексе положения о выполнении прокурором только обвинительной функции, благодаря чему будет, якобы, соблюден «принцип состязательности в суде».

Автор подтверждает, что принцип состязательности безусловно должен соблюдаться. Однако отмена надзорных полномочий прокурора приведет к тому, что значительное количество неправосудных судеб-

ных решений вступит в законную силу, а инициативы по их отмене не будет. Разрушение системы «сдержек и противовесов» во взаимоотношениях суда и прокуратуры, как следствие, негативно отразится на обеспечении прав и законных интересов значительного числа граждан.

Резюмируется, что прокуратура, действуя в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, способствует внедрению правовых начал в государстве. Прокурорский надзор является важнейшим юридическим инструментом, с помощью которого гражданское общество утверждает и охраняет основы правовой государственности. В этой связи обосновывается, что место прокуратуры в конституционном законодательстве России следует определять с учетом ее назначения как органа по обеспечению и защите конституционных и отраслевых прав и свобод граждан.

В заключении диссертации подводятся общие итоги исследования, формулируются его основные положения.

В приложении приводится проект «Об изменениях и дополнениях Конституции Российской Федерации», предложения законодательного характера конституционного уровня которого обоснованы в настоящей работе.

Публикации по теме диссертации
Общий объем – 34 печ. листа, 21 работа.

I. Монографии

1. Мельников Н.В., Ржевский В.А. Реализация прав граждан России на труд: Роль прокуратуры в обеспечении конституционного права граждан России на труд. Ростов н/Д: Ростовское книжное издательство, 1999. – 16,8 п.л. (авторство не разделено).
2. Мельников Н.В. Конституционные основы организации и деятельности прокуратуры России. М.: ТПО «Книготорг», 2000. – 9,6 п.л.
3. Мельников Н.В. Надзор прокуратуры за соблюдением конституционных прав и свобод граждан России. М.: ТПО «Книготорг», 2000 – 7,4 п.л.

II. Статьи, тезисы выступлений на конференциях

4. Мельников Н.В. Место прокуратуры в системе органов государственной власти России // Прокуратура Ростовской области на рубеже веков. Ростов н/Д: Изд-во «Экспертное бюро», 2000. – 1 п.л.

5. Мельников Н.В. Прокурорский надзор как форма осуществления неспециализированного конституционного контроля // Вопросы государства и права. Сер. «Юриспруденция». Вып. 2. Ростов н/Д, 2000. – 1 п.л.

6. Мельников Н.В. Конституционное право граждан России на труд как необходимый элемент свободы труда // Юрист-правовед, 99 (2). Ростов н/Д, 1999. – 1,2 п.л.

7. Мельников Н.В. Участие прокурора в суде – важное условие соблюдения конституционных прав граждан // Законность. 1999. № 8. – 0,5 п.л.

8. Мельников Н.В. Особенности правообеспечительных функций прокуратуры в отдельных видах конституционных прав и свобод граждан России // Вопросы государства и права. Сер. «Юриспруденция». Вып. 3. Ростов н/Д, 2001. – 1,2 п.л.

9. Мельников Н.В. Уголовное преследование как форма осуществления прокурорской власти // Ученые записки: Сб. научн. трудов. Вып. 2. Ростов н/Д, 2001. – 0,3 п.л.

10. Мельников Н.В. Проблема законодательного закрепления прокурорской власти как органа по обеспечению прав и свобод граждан // Современные проблемы национальной безопасности: Россия в XXI век с миром и согласием (Материалы первой научно-практической конференции). Ростов н/Д, 1999. – 0,2 п.л.

11. Мельников Н.В. Реализация и защита права на труд средствами прокурорского надзора // Юридический вестник. 1999. № 1. – 0,2 п.л.

12. Мельников Н.В. История становления прокуратуры в мире // Вестник Донской прокуратуры. 2000. № 2, 3. – 1,2 п.л.

13. Мельников Н.В. История возникновения прокуратуры России // Вестник Донской прокуратуры. 2000. № 4. – 1 п.л.

14. Мельников Н.В. Правовое регулирование прокурорского надзора в России // Вестник Донской прокуратуры. 2000. № 7, 8, 9. – 1,5 п.л.

15. Мельников Н.В. Место прокуратуры в конституционной системе разделения властей // Тенденции развития правовых систем стран СНГ: Материалы международной научной конференции 22-23 апреля 1998 г. Ч. 1. Ростов н/Д, 1998. – 0,2 п.л.

16. Мельников Н.В. Право граждан России на труд как необходимый элемент конституционной свободы труда // Права человека в России: время надежд и разочарований. Ростов н/Д, 1998. – 0,2 п.л.

17. Мельников Н.В. Особенности обеспечения ряда подсистем конституционных норм средствами прокурорского надзора // Права человека и безопасность личности. Ростов н/Д, 2001. – 0,2 п.л.

18. *Мельников Н.В.* Проблемы общего надзора по обеспечению трудовых прав личности // Правовая реформа и проблемы ее реализации. Краснодар, 1989. – 0,2 п.л.

19. *Мельников Н.В.* О месте прокурорского надзора в процессе обеспечения конституционных прав и свобод граждан органами государственного управления // Административное право и права человека. Волгоград, 1990. – 0,2 п.л.

20. *Мельников Н.В.* Проблемы обеспечения конституционных прав граждан средствами общего надзора // Государство. Право. Национальные отношения в период создания социалистического правового государства. Ростов н/Д, 1990. – 0,2 п.л.

21. *Мельников Н.В.* Научн. ред. кн.: Прокуратура Ростовской области на рубеже веков. Ростов н/Д: Изд-во «Экспертное бюро», 2000. – 21,5 п.л.

Лицензия ЛР 65-51 от 26.11.99 г.
Лицензия ПЛД 65-59 от 18.11.96 г.

Сдано в набор 31.08.01 г. Подписано в печать 03.09.01 г.
Формат 60х84/16. Печать офсетная. Бумага офсетная.
Гарнитура «Таймс». Усл.печ.л. 2,2. Тираж 200 экз. Заказ № 267.

Отпечатано в ООО «Экспертное бюро».
344008, г. Ростов-на-Дону, ул. Станиславского, 8а.

10²